

ACERCAMIENTO A UN PROBLEMA COMPETENCIAL: LOS ESTABLECIMIENTOS PRESENCIALES DE JUEGOS Y APUESTAS Y LAS ORDENANZAS MUNICIPALES ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA Y LEÓN*, **

APPROACH TO A COMPETENTIAL PROBLEM:
THE GAMBLING ESTABLISHMENTS
AND THE MUNICIPAL ORDINANCES.
SPECIAL REFERENCE TO CASTILLA Y LEÓN

Luis Miguel González Gago

Director de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León

RESUMEN

La implantación de los establecimientos específicos de juego y apuestas de carácter presencial y su posible repercusión social se están convirtiendo en importantes temas de conflicto, ampliamente recogidos por los medios de comunicación general. Precisamente, a resultas de este debate social, también se están alcanzando acuerdos en numerosos ayuntamientos —algunos de carácter dogmático, como propuestas y mociones reclamando mayor severidad regulatoria a las administraciones autonómicas, pero en otros casos de auténtico contenido jurídico—, sobre todo en municipios intermedios y grandes —y también de alguna diputación provincial—, en los que se aborda la necesidad de limitar los establecimientos específicos de juego presenciales, utilizando para ello bien directamente la aprobación de ordenan-

* Fecha de recepción: 02/02/2020; Fecha de aceptación: 02/06/2020.

** A los compañeros de mi anterior Dirección General, por su trabajo en Juego y Régimen Local.

zas específicas reguladoras de los establecimientos de juego o bien indirectamente acordando la subsiguiente aprobación o modificación de los correspondientes instrumentos de planeamiento urbanístico, acuerdos locales a los que no es ajena la Comunidad de Castilla y León. Resulta de interés hacer un análisis jurídico y jurisprudencial de las competencias autonómicas y, en su caso, de las locales, sobre la materia de juegos y apuestas, y si es posible ejercer esa potestad normativa local para intentar imponer limitaciones y restricciones a esos establecimientos presenciales.

Palabras clave: *Competencia, juego, apuestas, establecimientos, ayuntamiento, comunidad autónoma, jurisprudencia, ordenanza, instrumentos de planeamiento, menores, distancias.*

ABSTRACT

The implementation of specific gambling establishments and their possible social impact is becoming an important issue of conflict, widely collected by the general media. Precisely, in the wake of this social debate, agreements are also being reached in numerous municipalities —some of a dogmatic nature, such as proposals and motions demanding greater regulatory severity from the autonomous administrations, but in other cases of authentic legal content—, especially in intermediate and large municipalities —and also of some provincial government—, in which the need to limit the specific in-person gaming establishments is addressed, using the approval of specific ordinances regulating gambling establishments or indirectly agreeing on the subsequent approval or modification of the corresponding urban planning instruments, local agreements to which Castilla y León is no stranger. It is of interest to make a legal and jurisprudential analysis of the regional and, where appropriate, municipal competences, on the subject of games and bets, and if it is possible to exercise that local regulatory power to try to impose limitations and restrictions on these gambling establishments.

Keywords: *Competence, game, betting establishments, town hall, autonomous community, jurisprudence, ordinance, planning instruments, minors, distances.*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES Y LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO.
3. LA IMPORTANCIA DEL TÍTULO COMPETENCIAL DE INTERVENCIÓN LOCAL: LAS COMPETENCIAS SOBRE EL JUEGO.
 - 3.1. QUE NO ESTÉ EXCLUIDA DICHA COMPETENCIA.
 - 3.1.1. Exclusión del juego del libre acceso a los servicios del mercado interior europeo.
 - 3.1.2. Marco constitucional.
 - 3.1.3. Aplicación al juego de la garantía de la unidad de mercado.
 - 3.1.4. La ausencia de título competencial local.
 - 3.1.5. La competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, y alcance.
 - 3.1.6. La normativa reguladora del juego en la Comunidad de Castilla y León: juicio de intervención administrativa.
 - 3.2. QUE NO CONTRAVENGA LA CORRESPONDIENTE LEGISLACIÓN ESTATAL O AUTONÓMICA.
 - 3.2.1. Doctrina general jurisprudencial.
 - 3.2.2. Normativa específica del juego y las apuestas en Castilla y León.
 - 3.2.2.1. Limitación normativa a la instalación de establecimientos específicos de juego.
 - 3.2.2.2. Distancias normativas a centros educativos.
 - 3.2.2.3. Controles de acceso.
 - 3.2.2.4. Reducción de cargas administrativas.
4. CONCLUSIONES.

Abreviaturas:

- STJCE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ: Sentencia de Tribunal Superior de Justicia.
LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
LGUM: Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

1. INTRODUCCIÓN

Últimamente se han convertido en importantes temas de conflicto, ampliamente recogidos por los medios de comunicación general, la existencia de establecimientos específicos de juego y apuestas de carácter presencial y su posible repercusión social, sobre los que están sirviendo de altavoces las asociaciones de protección frente a la ludopatía¹ y determinados partidos políticos.

Es un debate superado, desde la despenalización del juego en España allá por el año 1979, que el juego presencial no constituye un problema social especial de tal grado que requiera su prohibición, constituyéndose en un elemento más que se deriva de la vida moderna en la que desarrollamos nuestra existencia, y que se manifiesta como una actividad lúdica que pueden practicar todas aquellas personas mayores de edad a los que les divierta, y que sirve muchas veces para que unas personas socialicen con otras².

Una postura intermedia sobre su práctica quizás sea la más coherente, lejos de sistemas prohibitivos, que generarían juego clandestino con connotaciones delictivas —en esto parecen estar de acuerdo hasta las asociaciones de ludopatía—, pero también lejos de una libertad absoluta al amparo de la autonomía individual y la libertad de empresa, dadas las connotaciones de riesgo potencial que aquel puede conllevar.

¹ La Asociación Americana de Psiquiatría (DSM) cambió en mayo de 2013 su *Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales*, conocido como DSM-5, e incluyó por primera vez el juego patológico en el capítulo de trastornos relacionados con sustancias y trastornos adictivos, razón por la que, aquí en España, en la Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024 aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de febrero de 2018, se ha recogido, entre las áreas de actuación, la prevención de adicciones sin sustancia, como el juego patológico.

² Señala la STSJ de Cataluña de 16 de noviembre de 2007, respecto a la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica, la ausencia de responsabilidad por daños morales derivados de la adicción al juego de una persona. El hecho de que el juego sea una actividad regulada por la Administración no es causa exclusiva, directa e inmediata de la ludopatía. La participación en el juego es una decisión voluntaria de la persona, al menos en su origen consciente, que supone la ruptura del nexo causal con la actividad de la Administración. Aunque, según médicos forenses, existen estudios que afirman la relación entre la legalización del juego y el aumento de jugadores patológicos, no puede concluirse con la afirmación de que la Administración es responsable por no advertir sobre la posibilidad de que el juego cree adicción. La regulación actual sobre el juego y la prestación sanitaria en relación con la enfermedad son adecuadas para garantizar el derecho a la protección a la salud reconocido en la Constitución.

Está hoy en debate la proliferación del número de establecimientos específicos de juego en nuestras ciudades y pueblos³, y con ello el número de personas⁴ que pueden verse afectados por la ludopatía, pero también la supuesta presencia de menores de edad⁵ dentro de aquellos, practicando los juegos y apuestas, o la cercanía de estos establecimientos de juego a centros escolares y la influencia que tal hecho pueda tener en la psicología infantil y su conducta.

³ El número de establecimientos de juego privado presencial en Castilla y León está, comparativamente con la media española u otras comunidades autónomas, en un volumen bajo, situándose en torno a la posición 12 de todas las comunidades.

En Castilla y León existen, a 31 de diciembre de 2018 —último dato oficial de la Memoria de Juegos del anterior Ministerio de Hacienda—, un total de 140 establecimientos específicos de juego —3 casinos, 20 bingos, 97 salones y 20 casas de apuestas—.

En casinos existen 3, ubicados en Valladolid, Salamanca y León.

En bingos hay 20, ubicados 1 en Ávila, 1 en Burgos, 1 en Aranda de Duero, 1 en Miranda de Duero, 1 en León, 1 en Ponferrada, 1 en Palencia, 1 en Salamanca, 1 en Segovia, 1 en Soria, 5 en Valladolid y 1 en Zamora.

Respecto a salones de juego, en Castilla y León existen 97 —otras comunidades autónomas cuentan, por ejemplo Andalucía, con 799 salones, 426 la Comunidad Valenciana, 181 Castilla-La Mancha o 116 Aragón—; los salones de Castilla y León representan un 2,81 % del total de salones de juego existentes en toda España. Si atendemos a la población, mientras que la media autonómica en España es de 14.000 habitantes mayores de 18 años por cada salón de juego, en Castilla y León es de 20.088 habitantes mayores de 18 años por cada salón.

Respecto a casas de apuestas, en Castilla y León existen 20 —otras comunidades autónomas cuentan, por ejemplo País Vasco, con 68, Valencia 33 o Extremadura 26—; también hay comunidades con gran presencia de apuestas en locales de hostelería, cuya instalación no se ha permitido en Castilla y León, como es el caso de la Comunidad Valenciana con 3.677 puntos de apuestas, País Vasco con 1.306 o Navarra con 906. La misma situación se produce si tomamos en consideración el número de terminales o máquinas de apuestas en las distintas comunidades, y así, por ejemplo, frente a un total de 718 terminales que hay en Castilla y León, la Comunidad Valenciana cuenta con 5.808, Cataluña con 1.148 terminales, Castilla-La Mancha con 951 y Aragón con 832.

⁴ En España el nivel más alto que se maneja del posible juego problemático se sitúa entre un 0,3 % y un 0,5 % de media, de la población entre los 18 y 75 años, según los estudios anuales llevados a cabo por el Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid sobre la evolución de la incidencia del juego problemático en la población adulta residente en España, los datos que utiliza la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (SELAE), y los estudios realizados en algunas comunidades autónomas, como Cataluña. La Encuesta sobre Alcohol y otras Drogas en España 2017-2018, elaborada por la Delegación del Gobierno del Plan Nacional sobre Drogas, publicada por el entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, refleja que el 0,3 % de la población española tiene trastornos del juego.

En Castilla y León existían 612 personas —dato a 31 de diciembre de 2018— que, a petición propia o por decisión judicial, están incluidas en el Registro de personas que tienen prohibido el acceso al juego en Castilla y León, gestionado por la Consejería de la Presidencia. Por otro lado, en el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego del Estado, de ámbito nacional, a esa misma fecha había 43.796 prohibidos.

⁵ El 26 y 27 de septiembre de 2019 se desarrolló la operación de la Policía Nacional, en funciones de control administrativo, denominada «ARCADE» sobre un total de 1.881 salones de juego de toda España —a excepción del País Vasco—, cuyo resultado fue la presencia en los establecimientos de juego de 28 menores y 184 adultos indocumentados, y el levantamiento de 220 actas de infracción.

Precisamente, a resultas de todo este debate social, también se están alcanzando acuerdos en numerosos ayuntamientos⁶ —algunos de carácter dogmático, como propuestas y mociones reclamando mayor severidad regulatoria a las administraciones autonómicas, pero en otros casos de auténtico contenido jurídico—, sobre todo en municipios intermedios y grandes —y también de alguna diputación provincial—, en los que se menciona la necesidad de limitar los establecimientos específicos de juego presenciales, bien directamente utilizando para ello la aprobación de ordenanzas específicas reguladoras de los establecimientos de juego o bien indirectamente acordando la subsiguiente aprobación o modificación de los correspondientes instrumentos de planeamiento urbanístico, acuerdos locales a los que no es ajena la Comunidad de Castilla y León.

Básicamente, las limitaciones consisten, y de forma específica, en la fijación de distancias mínimas para los establecimientos de juego entre sí, así como la determinación de distancias mínimas de estos a centros educativos, en muchos casos de tal magnitud que hacen difícil, por no decir imposible, el mantenimiento de los actuales locales o la apertura de otros nuevos.

Ante ello, resulta de interés hacer un análisis jurídico de tal posibilidad (o, al menos, realizar un acercamiento a dicha problemática), que permita sustentar hasta dónde puede alcanzar la potestad normativa local para intentar imponer limitaciones y restricciones a los establecimientos presenciales de juego.

2. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES Y LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

La aprobación de ordenanzas locales constituye una manifestación de la potestad reglamentaria municipal, reconocida en el artículo 4 de la LBRL.

Hoy quizás hemos de dar por superado el debate sobre si resulta de aplicación a las entidades locales el criterio de la «vinculación positiva», es decir, que un ayuntamiento solo tiene competencia normativa cuando esta ha sido atribuida por una norma legal en un determinado ámbito material de la actuación administrativa, o debe aplicarse generalizadamente el criterio de la «vinculación negativa», en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no

⁶ Han acordado la suspensión de licencias de obra y de apertura o de presentación de comunicados de nuevos establecimientos de juego ayuntamientos tan importantes como Barcelona, Córdoba, Sevilla, Alcalá de Guadaíra (Sevilla), Pamplona, Zaragoza, La Laguna (Tenerife), Getafe (Madrid) o, en Castilla y León, el Real Sitio de San Ildefonso (Segovia). Todos ellos se han comprometido a acometer vía reglamentaria o urbanística su limitación.

precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial⁷, y ello debido a la atribución expresa de competencias propias y delegables que ha efectuado la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, que modificó los artículos 25 a 27 de la LBRL⁸.

Por otro lado, no cabe duda de que las normas urbanísticas tienen carácter y naturaleza reglamentarios⁹. El principal objetivo del planeamiento urbanístico es la mejora de la calidad de vida de la población mediante el control de la densidad humana y edificatoria, y este objetivo se lleva a la realidad a través de los instrumentos de planeamiento general, que tienen como finalidad establecer la ordenación general, sin perjuicio de que también puedan establecerse en la ordenación detallada.

Le corresponde a cada ayuntamiento la determinación y pormenorización de los usos que se incluyen en cada una de las categorías de uso que se regulan en la ley. También parece indudable que los ayuntamientos, a través del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y de la regulación pormenorizada y detallada de los usos del suelo, pueden introducir restricciones urbanísticas en las actividades, pero siempre, claro está, de manera motivada, no arbitraria, y proporcional al objetivo o fin que pretenden conseguir, y todo ello sin invadir competencias sectoriales que corresponden a otras administraciones. Tal motivación debe aparecer en la memoria vinculante que debe acompañar a los instrumentos de planeamiento.

A luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se ha de mantener que la legitimidad de la regulación que se lleve a cabo en las normas urbanísticas,

⁷ Señalaba la STS de 2 de julio de 2001, en su fundamento de derecho tercero, que «la (competencia) municipal se determina conforme al principio general, expresado en la Sentencia de 21 febrero de 1994, de que la Constitución atribuye a los Municipios autonomía "para la gestión de sus respectivos intereses". Esta es su finalidad u objeto y por tanto la base para una definición positiva y también para una definición negativa de la autonomía: a) positivamente, la autonomía municipal significa un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales materias o asuntos —Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 julio—; y b) negativamente, es de indicar que la autonomía no se garantiza por la Constitución, como es obvio, para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad local —Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 febrero—».

⁸ El balance, tras diez sentencias del Tribunal Constitucional sobre la modificación legal, fue que se mantenían la inmensa mayoría de las reformas que habían sido cuestionadas, y específicamente la materia de las competencias locales —arts. 7, 25, 27 LBRL, excepto los incisos que se anulan del 26.2 y la supresión del art. 28 LBRL como habilitación para la realización de actividades complementarias—. Para un mayor desarrollo, véanse las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, 111/2016, de 9 de junio, 168/2016, de 6 de octubre, 180/2016, de 20 de octubre, 44/2017, de 27 de abril, 45/2017, de 27 de abril, 54/2017, de 11 de mayo, 93/2017, de 6 de julio, 101/2017, de 20 de julio, y 107/2017, de 21 de septiembre.

⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2011.

limitativa de la implantación de usos, debe traer causa del hecho de no imponer una restricción absoluta de un determinado uso, sino solo limitar su implantación por razones que han de quedar debidamente motivadas en el expediente, regulando asimismo las localizaciones en que sí ha de permitirse. La restricción absoluta, pues, puede producir una invasión de las competencias sectoriales de otro orden; la limitación parcial por razones justificadas puede encontrar adecuado encaje en la potestad reglamentaria municipal.

Además del planeamiento urbanístico, se han venido utilizando diversos títulos competenciales por los municipios para intervenir reglamentariamente en diversos sectores de actividad y en distintas clases de establecimientos, como son, en terminología legal actual, la ordenación del territorio, el medio ambiente urbano, la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica de las zonas urbanas, la protección y gestión del patrimonio histórico, la protección de la salubridad pública, labores de policía, protección civil y prevención y extinción de incendios, o regulación de ferias, abastos, mercados y lonjas, en muchos casos con acierto, pero en algunos con claros excesos, al menos en concretas previsiones.

En ningún caso, en virtud de estos títulos competenciales locales, expandiéndolos más allá de lo jurídicamente debido, se pueden invadir y vulnerar competencias exclusivas¹⁰ de otras administraciones.

También se han producido conflictos ante la existencia de competencias concurrentes entre ayuntamientos y otras administraciones, difíciles de solucionar por

¹⁰ La STS de 12 de junio de 1993, en su fundamento de derecho primero, confirma el fundamento de derecho sexto de la Audiencia Territorial de Madrid, donde se señalaba: «*Resta por determinar si la prohibición de realizar publicidad en vallas y carteleras sobre tabaco y bebidas alcohólicas en el término municipal de Getafe incluida como disposición adicional de la Ordenanza, es contraria al ordenamiento jurídico por carecer de competencia la corporación municipal para tal prohibición... El Municipio, tal y como dispone el art. 4.1.º LBRL, y art. 4.1.º ROF, en su calidad de Administración pública de carácter territorial y dentro de sus competencias ostenta "las potestades reglamentarias y de autoorganización". Ahora bien, como acertadamente pone de manifiesto el art. 4 LBRL dicha atribución la ostenta "dentro de la esfera de sus competencias". El art. 25 LBRL atribuye una amplia capacidad de actuación en diversas materias, pero en todo caso, las competencias municipales se perfilan desde un punto de vista negativo acudiendo a las competencias que corresponden al Estado, CC.AA. y demás Entes Públicos, sin olvidar, tal y como señala el apdo. 2.º, art. 25 LBRL, que incluso en las competencias que le aparecen atribuidas al municipio habrá de acodarse a los términos fijados en la legislación del Estado y de las CC.AA., lo contrario sería desconocer el principio de jerarquía normativa, consagrado en el art. 9.3.º CE y recogido en el art. 23.1.º LRJAE. Desde esta perspectiva, la prohibición de que los carteles y vallas contengan publicidad sobre tabaco y bebidas alcohólicas en el término de Getafe, desborda el ámbito de la protección de la salubridad pública municipal, en el que se basa la corporación, al amparo del art. 25 h) LBRL, para incidir en lo que se constituye como publicidad ilícita, materia por su propia índole, tal y como señala la exposición de motivos de la Ley General de Publicidad 34/1988, de 11 nov., que atraviesa fronteras desbordando los intereses locales, e incidiendo incluso en el espacio jurídico intereuropeo, siendo competencia exclusiva del Estado la regulación de esta materia a tenor del art. 149.1.º, 6.º y 8.º CE, sin que por lo tanto pueda establecerse dicha prohibición en la mencionada ordenanza».*

la existencia de diversos niveles territoriales y diferentes normativas generales y sectoriales que afectan a la misma realidad. En estos casos, la jurisprudencia del Tribunal Supremo¹¹ tiene dicho que pueden existir títulos competenciales exclusivos de una Administración, que serán sectoriales, pero que no por ello pueden excluir ni anular otros títulos competenciales municipales, de carácter transversal —*como el urbanismo o la ordenación del territorio*—, títulos que además en muchos casos tendrán intensidades distintas, y que, por aplicación de la doctrina de la STC 8/2012, se limitan y contrapesan recíprocamente, no pueden vaciarse mutuamente de contenido y han de ejercerse con pleno respeto a las competencias sobre otras materias que pueden corresponder a otra instancia territorial, por lo que será necesario acudir a institutos como la coordinación, la consulta, la participación¹² o la concertación, como fórmulas de integración de estos ámbitos competenciales concurrentes, y si estas fórmulas resultan insuficientes, la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente.

En todo caso, y por el criterio de prevalencia, habremos de estudiar cada ámbito material concreto objeto de análisis, la legislación específica de aplicación al respecto ya existente o que se quiera aprobar, su rango normativo, y los principios y objetivos que las amparan y guían, debiendo señalar ya que los establecimientos de juego y apuestas presentan peculiaridades específicas, propias y distintas a las de otro tipo de establecimientos públicos.

Ante posibles excesos normativos locales, las vías de defensa, tratándose de particulares o asociaciones interesadas, son el planteamiento de alegaciones en la fase de audiencia al proyecto de ordenanza o de instrumento de planeamiento para su corrección, la comunicación directa al ayuntamiento para que el habilitado nacional —secretario o secretario-interventor, según el tamaño municipal— estudie su legalidad antes de su aprobación definitiva en virtud del artículo 2.1 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de

¹¹ Véase la STS de 11 de febrero de 2019, sobre *instalaciones e infraestructuras de telefonía móvil* que, en su fundamento de derecho segundo, se remite a otra STS de 24 de febrero de 2015.

¹² La STS de 14 de abril de 1992 indica, en su fundamento undécimo, que «*el artículo 36 (del Real Decreto estatal 593/1990, de 27 de abril) fija el número máximo de máquinas a explotar en los diferentes locales, autorizando a los Ayuntamientos a ordenar la retirada de las máquinas de un local, o su colocación en sitio diferente en función de las condiciones de seguridad e higiene del local. Tal limitación es proporcionada y adecuada a las actividades de tales juegos...*».

carácter nacional¹³, y el planteamiento de impugnación directa ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo tras su aprobación y publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

Tratándose de administraciones públicas —Estado o comunidad autónoma— que puedan entender vulnerada alguna de sus competencias, las vías de defensa serán, además de las anteriores, alegaciones voluntarias en fase de proyecto e impugnación directa contencioso administrativa del artículo 65.4 de la LBRL, la específica del requerimiento previo al ayuntamiento por control de legalidad del reglamento o instrumento ya aprobado, para que proceda a su anulación, al amparo del artículo 65.1 de la LBRL, efectuado a través del órgano competente en materia de régimen local, ya sea detectado el presunto vicio por él mismo en el control de las actas municipales, ya sea oficiado para ello por el órgano competente autonómico o estatal afectado directamente por la materia específica, en nuestro caso el gestor del juego.

3. LA IMPORTANCIA DEL TÍTULO COMPETENCIAL DE INTERVENCIÓN LOCAL: LA COMPETENCIA SOBRE EL JUEGO

La intervención normativa de las entidades locales en un determinado sector en ningún caso puede escapar al debido respeto de los principios administrativos de competencia y de jerarquía normativa, y a la garantía del principio constitucional de igualdad de derechos y obligaciones entre los españoles.

¹³ El Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, establece en su artículo 2:

«1. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, las siguientes:

a) *Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.*

(...)

3. *La función de asesoramiento legal preceptivo comprende:*

(...)

d) *En todo caso se emitirá informe previo en los siguientes supuestos:*

1.º *Aprobación o modificación de Ordenanzas, Reglamentos y Estatutos rectores de Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles, Fundaciones, Mancomunidades, Consorcios u otros Organismos Públicos adscritos a la Entidad Local.*

(...)

7.º *Aprobación, modificación o derogación de convenios e instrumentos de planeamiento y gestión urbanística».*

Por lo tanto, podrá darse una intervención local siempre que:

- a) no esté excluida dicha competencia,
- b) y no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación.

3.1. NO EXCLUSIÓN DE LA COMPETENCIA DEL ACERVO COMPETENCIAL LOCAL

Es evidente que la autonomía local otorgada comunitaria y constitucionalmente dota a los municipios de un amplio margen para reglamentar, por medio de ordenanzas, todas aquellas cuestiones que les correspondan, pero siempre dentro de sus límites competenciales.

El contenido material de las ordenanzas vendrá así delimitado por los intereses del municipio, cuya salvaguarda tiene legalmente atribuida.

3.1.1. *Exclusión de la materia del juego del libre acceso a los servicios del mercado interior europeo*

En principio, toda actividad o servicio está sometido al Derecho originario europeo y, en concreto, a los artículos 43 y siguientes y 49 y siguientes del Tratado de la Unión Europea, que regulan respectivamente el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios.

No obstante, los Estados de la Unión Europea pueden legítimamente establecer limitaciones a la explotación de juegos que reúnan determinadas características «*por razones imperiosas de interés general*», que pueden justificar restricciones a dichas libertades de circulación y establecimiento, al existir consideraciones divergentes, morales, religiosas y culturales entre los Estados miembros, lo que dificulta enormemente la armonización comunitaria en la materia.

Estas razones de interés general pueden ser la protección de los consumidores —refrenar la posible pasión por el juego de los seres humanos, evitar que los ciudadanos sean incitados más allá de lo razonable a realizar dispendios relacionados con el juego—, la defensa del orden público —evitar los riesgos de delito y fraude que pueden generar los juegos de dinero—, o motivos de salud pública —ante una posible proliferación o extensión de la ludopatía—.

A este respecto, los Estados miembros disponen de amplias facultades de apreciación, y son libres para determinar los objetivos de su política en materia de juegos de azar —o las comunidades autónomas en el caso de España—, y para

definir con precisión el grado de protección perseguido, incluyendo las modalidades de organización.

En consonancia con lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea admite con normalidad que la actividad de juego sea objeto de restricciones y limitaciones por parte de los Estados miembros, y reconoce un amplio margen de apreciación a los Estados a la hora de delimitar los intereses a proteger y los objetivos de su política en materia de juegos de azar¹⁴.

El colofón de este planteamiento expuesto vino de la mano de la Directiva de Servicios del Mercado Interior 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, que ya en su Preámbulo, apartado 25, considera que procede excluir las actividades de juego por dinero de su ámbito de aplicación, habida cuenta de la especificidad de dichas actividades, que entrañan por parte de los Estados la aplicación de políticas relacionadas con el orden público y la protección de los usuarios. Por ello, expresamente el artículo 2.2.h) de la Directiva excluye de su ámbito de aplicación las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas.

La trasposición de la citada Directiva se llevó a cabo en España por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y, lógicamente, su artículo 2.2.h) señaló que quedaban exceptuadas del ámbito de aplicación de la Ley las actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario¹⁵.

¹⁴ STJUE de 6 de marzo de 2007, *Platanica y otros*, apartados 46 y 47; STJUE de 14 de diciembre de 1979, *Heen y Darvy*, apartado 15; STJUE de 24 de marzo de 1994, *Schindler*, apartado 32; STJUE de 20 de noviembre de 2001, *Jany y otras*, apartados 56 y 60; STJUE de 8 de septiembre de 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional Bwin International*, apartados 56 a 57; STJUE de 12 de julio de 2012, apartados 21 y 22; STJUE de 22 de enero de 2015, *Stanley International Betting y Stanleybet Malta*, apartados 51 y 52; y STJUE de 8 de septiembre de 2016, apartados 39 y 40.

¹⁵ La STSJ del País Vasco de 29 de enero de 2018, con ocasión del análisis de la Modificación del Plan Especial de Rehabilitación del Casco Viejo de Bilbao —reiterada en la STSJ de 25 de enero de 2019 sobre la Ordenanza número 7 para la Zona del Ensanche del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao— aplica en su fundamento de derecho séptimo, a mi juicio de forma errónea, este régimen de la libertad de servicios a las actividades de juego o recreativas, llegando, eso sí, a la conclusión de la ilegalidad de las distancias mínimas entre esos establecimientos fijadas en el reglamento por falta de justificación distinta de las consideraciones puramente económicas, error que puede devenir del análisis jurídico de multitud de tipos de establecimientos de pública concurrencia que realiza.

3.1.2. Marco constitucional

El régimen de la distribución competencial en materia de juego y apuestas entre el Estado y las comunidades autónomas tiene su base en el reparto de competencias contenido en el denominado «bloque de constitucionalidad», que se halla integrado, fundamentalmente, por el Título VIII de la Constitución y los títulos correspondientes de los estatutos de autonomía de las distintas comunidades autónomas.

La Constitución no regula las competencias sobre el juego y las apuestas. En el orden de distribución de competencias recogido en el mencionado Título VIII, la competencia en materia de juego y apuestas tiene carácter residual, al no figurar en los listados de competencias que los artículos 149 y 148 de aquella atribuyen al Estado y a las comunidades autónomas, respectivamente, y con carácter exclusivo.

No obstante, hay títulos competenciales constitucionales que afectan al juego. Así, en el listado del artículo 149.1 se recogen como competencias exclusivas del Estado en su apartado 13, «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», en el apartado 14, «Hacienda y Deuda del Estado», y en el apartado 29, «Seguridad Pública...»¹⁶.

También, el artículo 148.13 atribuye a las comunidades autónomas: «*El fomento de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional*».

Habida cuenta, por tanto, del carácter residual de esta competencia y de la posibilidad que el artículo 149.3 de la Constitución ofrece a las comunidades autónomas, al establecer que «*las materias no atribuidas al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos*», todas las comunidades autónomas han ido asumiendo paulatinamente la competencia exclusiva en materia de «*casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo benéficas*» —fórmula que se ha venido empleando tradicionalmente en los estatutos de autonomía— en sus respectivos ámbitos territoriales. El marco competencial en materia de

¹⁶ La STS de 29 de marzo de 2012 señala en su fundamento de derecho tercero: «... la constatación de la falta del informe preceptivo y vinculante de la policía, exigido conforme a lo dispuesto en el Anexo B).2.1.ª del Real Decreto 123/1995, lo que es plenamente acorde con la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que, en su sentencia de 27 de junio de 1988, confirmó el criterio de que la competencia de la Administración del Estado, en relación con la autorización de salones de juego, por razones de orden público o seguridad ciudadana, ex artículo 149.1.29.ª de la Constitución, no contraviene el régimen de competencias propias de la Comunidad Autónoma en materia de juego...».

juego ha sido abordado por el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, existiendo, por tanto, una consolidada doctrina constitucional¹⁷.

Así, las comunidades Autónomas han ido asumiendo la plena competencia en dichas materias, lo que supone la asunción de facultades legislativas y reglamentarias, así como de funciones ejecutivas, incluida la inspección¹⁸.

3.1.3. Aplicación al juego de la garantía de la unidad de mercado

A diferencia de lo que ocurre con la materia sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ya analizada, el juego sí es un sector incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de noviembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM)¹⁹, con base en el artículo 2 de tal norma, que incluye a todas las actividades económicas que se desarrollen en condiciones de mercado, y se sujeten en su acceso y ejercicio a los actos y disposiciones de las diferentes autoridades competentes. Sector que responde, también, a la definición contenida en el apartado b) del Anexo de la citada Ley, según la cual debe entenderse como actividad económica «*cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios*

¹⁷ La doctrina sobre este asunto arranca en la STC 163/1994, de 26 de mayo, en cuyo fundamento jurídico 3, tras constatar que la materia juego no se encuentra reservada al Estado por el art. 149.1 CE y que, en consecuencia, de acuerdo con el art. 149.3 CE, es una materia que podrá corresponder a las comunidades autónomas que así lo asuman en sus estatutos de autonomía, afirmó que ello no había de implicar un total desapoderamiento del Estado, pues existen materias y actividades que, bajo otros enunciados del art. 149.1 CE, se encuentran estrechamente ligadas al juego. Esta doctrina fue reiterada posteriormente, con respecto de distintas modalidades de juego, entre otras, en las SSTC 164/1994, de 26 de mayo, 216/1994, de 14 de julio, 45/1995, de 16 de febrero, y 171/1998, de 23 de julio.

En este mismo sentido concluye la STC 35/2012, de 15 de marzo, matizando que esta materia es competencia exclusiva de las comunidades autónomas cuando el ámbito territorial del juego se circunscriba al territorio de la comunidad autónoma o, incluso, cuando no llegue a tener nivel nacional, es decir, cuando el juego es de ámbito supraautonómico pero inferior al nacional.

¹⁸ En atención a la doctrina del Tribunal Constitucional de «los poderes implícitos», que implica que la asunción de una competencia conlleva todas las facultades que son inherentes a dicha competencia, no es necesario que de forma agotadora se enumeren todas las facultades, y dichas comunidades autónomas también están habilitadas para regular todo tipo de juego, sin necesidad de una atribución competencial más específica.

¹⁹ Señala la STC 79/2017, de 22 de junio de 2017: «*La Ley 20/2013 ha desbordado el ámbito material de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior —y al que se refiere una de sus leyes de trasposición, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio—, pues ha incluido en su ámbito de aplicación todas las actividades económicas en condiciones de mercado (art. 2 de la Ley 20/2013), incluyendo no sólo las actividades que se refieren a la prestación de servicios sino también las que se refieren a la elaboración y comercialización de productos. Así lo señala el preámbulo de la propia Ley 20/2013...*».

En el mismo sentido se han pronunciado la STS 362/2019, de 18 de marzo de 2019, fundamento jurídico 6.º, y la STS 1408/2019, de 22 de octubre de 2019, fundamento jurídico 5.º

de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios».

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional, creando mecanismos de protección de los operadores económicos. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Tras la entrada en vigor de la LGUM, todas las administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título «Garantía de las libertades de los operadores económicos», preceptúa: «*Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia*».

En definitiva, la aplicación de la LGUM exige así un doble análisis, por un lado sobre la necesidad, y por otro sobre la proporcionalidad, con el que las administraciones establecen requisitos asociados al inicio o desarrollo de las actividades económicas.

La ley española viene a recoger la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que también ha establecido ciertos límites a la discrecionalidad conferida a los Estados miembros para determinar los objetivos e instrumentos de su política en materia de juego, de tal forma que debe realizarse el juicio de justificación de necesidad y el juicio de proporcionalidad, de forma escrupulosa. Esta jurisprudencia exige que las restricciones que impongan las autoridades nacionales cumplan las siguientes premisas²⁰:

- a) Las restricciones deben ser apropiadas o adecuadas para garantizar la realización de los objetivos que inspiran la política en materia de juego del Estado miembro de que se trate.

²⁰ STJUE de 21 de septiembre de 1999, *Laara y otros*, apartado 36; STJUE de 21 de octubre de 1999, *Zenatti*, apartado 34; STJUE de 8 de septiembre de 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional Bwin International*, apartados 58 y 59; STJUE de 12 de julio de 2012, C-176/11, apartados 21 y 22; STJUE de 22 de enero de 2015, *Stanley International Betting Ltd*; y STJUE de 8 de septiembre de 2016, C-225/15, apartados 39 y 40.

- b) Las medidas deben ser proporcionadas, y no deben ir más allá de lo necesario para la consecución de los objetivos en que se basan.
- c) Las restricciones deben aplicarse, en todo caso, de modo no discriminatorio.

Todo requisito asociado a un determinado régimen de intervención administrativa debe adecuarse al test de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 7 de la LGUM, en relación con lo establecido en el artículo 5 del citado texto legal. Tal artículo 5 establece que las autoridades competentes que, en el ejercicio de sus competencias, establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con el artículo 17, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general.

Y el artículo 17 de la LGUM, en cuanto a la exigencia de autorización, recoge que deben concurrir los principios de necesidad y proporcionalidad, y se considera que concurren dichos principios para la exigencia de autorización, respecto a los operadores económicos, cuando concurren razones, en el lugar concreto donde se realiza la actividad, de orden público, seguridad pública, salud pública, o protección del medio ambiente.

En conclusión, la limitación de la oferta es una medida extrema de intervención pública sobre la actividad económica que tiene que ser muy razonada para resultar compatible con el artículo 38 de la Constitución Española.

3.1.4. La ausencia de título competencial local

La intervención local sobre los establecimientos específicos de juego, a través de la fijación de distancias de los locales entre sí o de estos locales respecto a centros escolares, se pretende basar sustancialmente en la protección de los usuarios, en la protección de la salud pública, en la evitación de saturación de actividades o servicios en una determinada zona o en la protección de los menores, pudiendo adelantar ya que, a mi juicio, no constituyen títulos competenciales suficientes a tal fin.

Esta afirmación solo puede ser apriorística, ya que depende de la legislación sectorial correspondiente de juegos y apuestas aprobada por cada comunidad autónoma y sus posibles peculiaridades, que puedan contemplar la asignación de determinadas competencias y funciones a los entes locales, e incluso parte de la premisa de que no exista una ley de transferencia de competencias de la comunidad hacia los entes locales en este ámbito, o un decreto de delegación de competencias.

En último extremo, incluso podría concurrir la posibilidad del ejercicio por las entidades locales de competencias complementarias de las de otras administraciones, que no ha desaparecido totalmente después de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local. En efecto, sigue siendo posible que los entes locales colaboren con las administraciones superiores en el ejercicio de las competencias de estas, mediante la fórmula prevista en el artículo 57.1 LBRL, es decir, a través de *«la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y la del Estado y de las Comunidades Autónomas en... asuntos de interés común...»*, mediante consorcios o convenios administrativos (distintos de los convenios de cooperación en servicios locales a los que se refiere el mismo apartado). Por tanto, en «asuntos de interés común» no estrictamente incluidos dentro de las competencias propias de las entidades locales, al amparo de este artículo, es posible dicha colaboración de las entidades locales mediante la aportación de sus propios recursos humanos, técnicos o económicos, o incluso a través del desempeño de las funciones que acuerde con la Administración superior titular de la competencia, en el marco de un instrumento colaborativo (convenio, consorcio), sin que ello implique la existencia de duplicidades. Más bien al contrario, es necesario entender que no hay duplicidad donde existe esta colaboración pactada y sustentada por la Administración superior titular de la competencia, y de hecho, el propio artículo 57 LBRL, en su apartado 2, señala que una de las finalidades de la suscripción de convenios y la constitución de consorcios es precisamente *«eliminar duplicidades administrativas»*.

a) Respecto a la competencia sobre protección de consumidores y usuarios, hay que señalar que la Constitución Española en su artículo 51 ordena a los poderes públicos garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y sus legítimos intereses económicos. Asimismo, prescribe que los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, y fomentarán sus organizaciones, que serán oídas en las cuestiones que les puedan afectar. Igualmente, el artículo 53 del texto constitucional dispone que los principios contenidos en su capítulo tercero, en el que se ubica el artículo 51, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

En el ámbito autonómico, el artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en la redacción otorgada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, regula los Principios rectores de las políticas públicas, y dispone que *«los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos: (...) 16.*

La protección de los consumidores y usuarios, que incluye el derecho a la protección de la salud y la seguridad y de sus legítimos intereses económicos y sociales». Y el artículo 71.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de «5.º Defensa de los consumidores y usuarios».

Por lo que se refiere a la legislación básica de carácter estatal, la LBRL, después de las modificaciones introducidas en ella por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local, ya no atribuye en sus artículos 25 y 36 ninguna competencia en materia de defensa de los consumidores y usuarios a los municipios o a las diputaciones provinciales.

Tampoco, en el ámbito autonómico, la Ley 2/2015, de 4 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla y León, atribuye ninguna competencia a los ayuntamientos y diputaciones.

b) Si el título competencial alegado es el de la salud pública, para proteger a las personas frente a la ludopatía, hay que indicar que el artículo 74.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone que *«son de competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, sin perjuicio de las facultades reservadas al Estado, las funciones en materia de sanidad y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos, la planificación de los recursos sanitarios públicos, la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público y la formación sanitaria especializada».*

Por ello, la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Sanidad de Castilla y León, concreta en su artículo 8²¹ las competencias en la materia de las entidades locales, sin

²¹ «1. Con carácter general, en el marco de las políticas sanitarias definidas por la Junta de Castilla y León, corresponde a las Corporaciones Locales ejercer las competencias en materia sanitaria y prestar los servicios mínimos obligatorios de naturaleza sanitaria que tienen atribuidas por la legislación de régimen local y demás normativa sectorial de aplicación.

2. En particular corresponde a los Ayuntamientos:

- a) El ejercicio de las competencias sancionadoras y de intervención pública en los términos previstos en la presente Ley.
- b) La construcción, conservación y mantenimiento de los consultorios locales.
- c) Participar en los órganos de dirección de las áreas de salud, en los términos que establezca la presente Ley y en la normativa básica estatal.
- d) El ejercicio de las competencias en materia de control sanitario y de salubridad que tengan atribuidas por el ordenamiento jurídico.

3. Para el desarrollo de sus funciones, los Ayuntamientos deberán actuar de forma coordinada con el personal y los medios de los que disponga la Administración sanitaria de la Comunidad de Castilla y León, en la forma que reglamentariamente se establezca».

que entre dichas funciones, todas ellas ejecutivas, no reglamentarias, aparezcan la prevención o el tratamiento de enfermedades.

En definitiva, no existe ley estatal ni autonómica que atribuya a los ayuntamientos castellanos y leoneses competencia en materia sanitaria.

c) Si analizamos la protección de los menores, única competencia posible para pretender la fijación de distancias respecto a centros educativos, la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León, sí les atribuye a ayuntamientos y diputaciones determinadas funciones en relación con la infancia, todas ellas ejecutivas, no reglamentarias, sobre todo en el ámbito de la información, formación, detección de situaciones de desprotección, escolarización y similares, y también prevé, previo acuerdo con la Administración Autonómica, otras actuaciones materiales en este ámbito —guarda, acogimiento, medidas de menores infractores—.

Más específicamente, la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León, contempla en el artículo 24 el acceso de los menores a locales públicos cuando estén dedicados especialmente a la venta y suministro de bebidas alcohólicas o a sesiones especiales para menores —no a establecimientos de juego y apuestas—, remitiéndose respecto a la posibilidad y requisitos a la legislación específica en materia de espectáculos y actividades recreativas.

Por ello, la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, que excluye expresamente en su artículo 4.4 de su ámbito de aplicación las actividades relacionadas con los juegos de suerte, envite o azar, determina en el artículo 23 las medidas específicas de protección de los menores por tipos de establecimientos y espectáculos, y en el artículo 8 contempla las competencias de intervención municipal, incluyendo en su apartado 1 la posibilidad de fijar condiciones o límites referidos a la ubicación y apertura de los establecimientos públicos e instalaciones permanentes.

En definitiva, los entes locales carecen de competencia para establecer limitaciones a los establecimientos de juego, al amparo del título competencial de protección de menores.

d) Por último, en ningún caso se permiten limitaciones locales por razones de mercado o económicas, para evitar saturaciones, no siendo posible este tipo de previsiones por vulnerar los artículos 38 y 53.1 de la Constitución²².

3.1.5. *La competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, y alcance*

Mediante Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, fueron transferidas a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, entre las que está Castilla y León, las competencias exclusivas en materia de casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

El Real Decreto 1686/1994, de 22 de julio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de casinos, juegos y apuestas, determina las funciones y actividades de la Administración del Estado que asume la Comunidad de Castilla y León en esta materia, y que son todas las que venía desempeñando la Administración del Estado, salvo las que permanecen en exclusividad en la Administración del Estado, y que son:

- Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, Loterías Nacionales o juegos de ámbito estatal.
- Autorización e inscripción de empresas de ámbito nacional.
- Estadísticas para fines estatales.

²² La STS de 31 de enero de 2001, en su fundamento de derecho cuarto, indica que «*el problema, por tanto, es el de decidir si las competencias municipales en materia de abastos justifican la prohibición de establecimiento contenida en el artículo 65 de la Ordenanza. Obsérvese que la exclusión que en dicho precepto se consagra se deriva de los productos que son objeto de tráfico en el Mercado. Es decir, al hilo de la regulación del Mercado de Abastos se establece una prohibición de establecimiento, en un espacio jurídico determinado, ajeno al Mercado, de algunos de los productos que son expendidos en él. Por tanto, la prohibición controvertida no tiene justificación en la regulación del Mercado, que es el objeto de la Ordenanza, sino en finalidades extrañas a dicho fin. Tanto la sentencia de instancia, como la defensa del Ayuntamiento de Sevilla han justificado la norma en razones de policía y en la necesidad de evitar la saturación de determinados establecimientos en un cierto marco físico. Pero ni la sentencia, ni el Ayuntamiento de Sevilla, ofrecen una razón de policía convincente que justifique la limitación impuesta. No hay razones urbanísticas, de orden público, de seguridad, salubridad y sanidad que den cobertura a las medidas adoptadas. Desde otro punto de vista, el económico, no es misión de las Ordenanzas velar por la adecuada distribución geográfica de los establecimientos en los municipios, pues será el mercado quien lleve a cabo esta función. En consecuencia, el artículo 65 de la Ordenanza cuestionada carece de justificación desde la perspectiva del Reglamento del Mercado de Abastos, desde las facultades de policía encomendadas al municipio y desde la perspectiva de la intervención que a los municipios se permite en la actividad económica. De lo dicho se infiere que la Norma 65 del Reglamento de Abastos de Sevilla, y los actos impugnados al aplicarla, vulneran los artículos 38 y 53.1 de la Constitución».*

- Las funciones policiales que, relacionadas directa o indirectamente con el juego, sean competencia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

En la Comunidad de Castilla y León, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León declara, en su artículo 70.1.27, que la comunidad autónoma tiene competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, excepto las loterías y apuestas del Estado y los juegos autorizados por el Estado en el territorio nacional a entidades sin ánimo de lucro.

En el ejercicio de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuyó a la comunidad, las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, que en su artículo 4 dispone que la realización de cualquier actividad incluida en el ámbito de la Ley requiere la previa autorización administrativa, comunicación o declaración responsable, sin perjuicio de la obligación de acompañar los documentos que se establezcan reglamentariamente.

El apartado 3 del citado artículo 4 dispone que las autorizaciones señalarán de forma explícita sus titulares, el tiempo por el que se conceden, las actividades autorizadas y condiciones de estas, y los lugares en que pueden ser practicadas, indicando las características que deben poseer.

Por otro lado, el artículo 5 de la Ley reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León establece que se consideran prohibidos aquellos juegos y apuestas que no estén incluidos en el Catálogo, así como aquellos que, estando incluidos, se realicen sin la debida autorización o sin la presentación de la correspondiente comunicación o declaración responsable, por persona, en forma o lugares distintos de los establecidos reglamentariamente o especificados en las correspondientes autorizaciones, comunicaciones o declaraciones responsables.

Se trata, por consiguiente, de una actividad no libre, que solo se puede realizar por quien se encuentre autorizado por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, lo que implica una restricción legal que posibilita a la Administración Pública poder llevar a cabo actuaciones de control y planificación de los operadores económicos que desarrollen actividades de juegos y apuestas.

3.1.6. *La normativa reguladora del juego y de las apuestas en la Comunidad de Castilla y León: juicio de intervención administrativa*

El régimen de intervención administrativa en la Comunidad de Castilla y León establece límites al acceso de la actividad de juego y apuestas, así como al

ejercicio de esta actividad, y además exige el cumplimiento de requisitos para su desarrollo, de acuerdo con los artículos 4 y 5 de la Ley reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León.

Este régimen de intervención administrativa viene motivado en la salvaguarda de las siguientes razones imperiosas de interés general:

- La protección de los derechos de los consumidores.
- La salud de los usuarios, con especial atención a los menores y a los colectivos de jugadores que puedan requerir una especial atención.
- El orden público, la seguridad pública, la protección pública, y la lucha contra el fraude.

La salvaguarda de las citadas razones imperiosas de interés general se concreta en las siguientes medidas de intervención administrativa reguladas legalmente de forma expresa:

- a) Las dirigidas a proteger a los consumidores:
 - La exigencia al operador... establecimiento... del «*depósito de unas garantías económicas*» para hacer frente a responsabilidades derivadas de su actividad, tanto del pago de premios como del abono de los correspondientes tributos.
 - La necesaria «homologación» del material que se usa en el juego o apuestas, previa a su comercialización, y sujeción al cumplimiento de requisitos técnicos previamente establecidos que garanticen un juego no trucado.
- b) Las dirigidas a proteger la salud de los usuarios:
 - La sujeción de la oferta de juego a «parámetros materiales limitativos» de las cantidades invertidas, los premios ofertados, el tiempo mínimo de juego y demás condiciones de afectan al desarrollo del juego o las apuestas.
 - El establecimiento de «límites personales» de acceso a establecimientos y a la práctica del juego, referidos a los menores de edad, a aquellas personas que lo hayan solicitado o a aquellas en las que así se haya acordado por sentencia judicial.
 - El establecimiento de distancias de mínimas que deben guardar los establecimientos específicos de juego respecto a centros escolares, o entre sí.

- El régimen legal de «limitación de la publicidad, promoción y patrocinio» de los juegos y apuestas, que queda sujeto a la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, y a la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, que respetará, en todo caso, la normativa sobre protección de menores.
- c) Las dirigidas a proteger el orden público:
- La necesidad de obtener una «autorización administrativa personal» o la presentación de una comunicación o declaración responsable, según corresponda, con carácter previo al ejercicio de la actividad empresarial del juego o las apuestas por el operador.
 - La necesidad de obtener una «autorización administrativa de establecimiento» o la presentación de una comunicación o declaración responsable, según corresponda, con carácter previo a la instalación y/o el funcionamiento de los establecimientos específicos de juego y apuestas.
 - La necesidad de obtener una «autorización de emplazamiento de máquina» para instalar y explotar en un establecimiento una concreta máquina de juego correspondiente a un modelo homologado.
 - La propia actuación de «inspección y control» del juego y las apuestas, desarrollada en Castilla y León por las Brigadas provinciales de la Policía Judicial del Cuerpo Nacional de Policía, de acuerdo con el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Justicia e Interior y la comunidad autónoma de Castilla y León en materia de juego, de fecha 7 de julio de 1994 (publicado en el BOCyL de 9 de septiembre de 1994).

En conclusión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM, razones imperiosas de interés general²³ son las que deben motivar el establecimiento por la autoridad competente —que no es otra, tal y como ha quedado

²³ La STS de 22 de octubre de 2019 establece en sus fundamentos sexto y séptimo que «parece innegable que la fijación por la Administración de distancias mínimas entre los locales en los que vaya a desarrollarse una determinada actividad económica (en este caso, salones de juego) constituye, en principio, una limitación a la libertad de establecimiento; por lo que la actuación administrativa limitadora debe sujetarse a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 20/2013, en el sentido de que ha de quedar justificado, de un lado, que se trata de limitaciones necesarias para la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, y, de otra parte, que las limitaciones impuestas son proporcionadas a la razón imperiosa de interés general invocada. Puede admitirse sin dificultad que las distintas modalidades de juego por dinero no constituyen una actividad económica ordinaria sino que reviste especificidades que hacen procedente su regulación y el

expuesto, que la Administración de la Comunidad de Castilla y León— de límites al acceso de la actividad económica del juego y apuestas y a su ejercicio, y que, además, pueda exigir el cumplimiento de requisitos para su desarrollo. Todo ello, además, tal como establece el citado artículo 5, debe tener lugar en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Por consiguiente, cuáles sean los elementos limitativos para la salvaguarda de las citadas razones imperiosas de interés general sobre el juego y las apuestas, y su intensidad, solo los puede definir, de acuerdo con la correspondiente normativa específica en la materia, la Administración autonómica, y más concretamente en el caso de Castilla y León, actualmente la Consejería de la Presidencia a través de la Dirección de administración local, que actúa en el ejercicio de sus específicas competencias y concretas atribuciones orgánicas, y que necesariamente agotan el contenido normativo y ejecutivo al respecto.

Incluso, dentro de la administración autonómica, la apreciación basada en elementos de la competencia material específica de juego y apuestas está vedada a otros departamentos y centros directivos²⁴, de tal forma que deberán ampararse

establecimiento de determinadas limitaciones... Una vez realizada esa lectura concordada de la norma reglamentaria aquí controvertida con normas legales que le sirven de respaldo, no cabe reprochar al decreto autonómico incurra en vulneración del artículo 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado por no haber justificado que la imposición de distancia mínima entre establecimientos sea una medida idónea y necesaria para la salvaguarda de las razones de interés general invocadas, pues ya hemos visto que en la normativa sobre de juego, considerada en su conjunto, la existencia de una limitación de esa índole encuentra justificación suficiente. Resulta en cambio cuestionable que en el caso presente haya quedado debidamente justificada la idoneidad y proporcionalidad de la concreta medida impuesta (800 metros de separación entre establecimientos), aspecto éste del que ahora pasamos a ocuparnos... Como hemos visto, el artículo 5 de la Ley de la Ley 20/2013 exige, en lo que ahora interesa, que la Administración actuante justifique que limitaciones impuestas son proporcionadas a la razón de interés general invocada para el establecimiento de restricciones. Y debe destacarse que la concreta restricción a la que se refiere la controversia (distancia mínima de 800 metros entre establecimientos de juego) no solo constituye una indudable limitación sino que supone un significativo agravamiento de la restricción que imponía la reglamentación valenciana precedente, pues, como señala la sentencia recurrida, el anterior decreto 44/2007, de 20 de abril, establecía en su artículo 4.1 una distancia mínima de 200 metros».

²⁴ La STSJ de Murcia de 12 de abril de 2019 contiene una serie de aseveraciones que no comparto—desconoce la concurrencia de la necesaria competencia orgánica—, atribuyendo efecto subsanador de la incompetencia local al órgano competente autonómico por aprobar definitivamente el instrumento de planeamiento, expresando su fundamento de derecho tercero lo siguiente: «Como se señala en la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2017 y en la Sentencia de 13 de julio de 1990, recordada en la de 1 de enero de 2014, parten de que la potestad de planeamiento, de titularidad compartida por los municipios y las Comunidades Autónomas, se actúa a través de un procedimiento bifásico, en el que primero se produce la aprobación provisional por el municipio y después la definitiva por la Administración Autonómica, si bien por el principio de autonomía local, esta administración tan sólo podrá denegar la aprobación del Plan por razones de legalidad, por resultar sus determinaciones arbitrarias, o por ser contrarias a intereses supralocales...», añadiendo: «Por el Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio se dictó Orden resolutoria de fecha 3 de abril de 2001 de aprobación definitiva de varias modificaciones de las Normas Subsidiarias de Torre Pacheco, las n.º 36 a 42. Pues bien, la n.º 42 tenía por objeto la fijación de distancias que deben guardar los locales de juego recreativos y de azar de los centros de enseñanza pública», para concluir: «En el presente caso el órgano competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio aprobó

en otros títulos competenciales propios y distintos de los del juego y apuestas para poder intervenir, como pueden ser, por ejemplo, la adopción de clases o prácticas educativas explicativas de los riesgos del juego y las apuestas en las clases de los niños y jóvenes que pudiera acordar la Consejería de Educación, al amparo de su competencia orgánica en educación, o el tratamiento médico y psicológico de las personas que puedan padecer problemas de adicción al juego por parte de los psiquiatras o psicólogos, ya sean del sistema público de salud o de servicios sociales, o mediante convenio con entidades privadas dedicadas a la ludopatía, que pudieran acordar las Consejerías de Sanidad o de Familia, al amparo de sus competencias orgánicas sobre sanidad y drogadicción.

Esto tampoco obsta para que otra Administración Pública distinta, en el ejercicio de sus propias competencias, distintas a las directas del juego y las apuestas, pueda establecer determinados límites de acceso a las actividades económicas, a su ejercicio, o exija el cumplimiento de requisitos para su desarrollo en los establecimientos, que deberán motivarse, a su vez, en razones imperiosas de interés general, y ser proporcionadas y no discriminatorias —uso de materiales ignífugos en los locales, límites de aforo, etc.—, pero siempre sin excederse de su competencia²⁵.

3.2. NO CONTRAVENCIÓN DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL O AUTONÓMICA

3.2.1. *Doctrina general jurisprudencial*

Hay una serie de principios de configuración jurisprudencial que debe tener en cuenta cualquier administración en todas sus iniciativas normativas.

- Los municipios pueden regular, mediante ordenanza, aquello que no suponga una intromisión en las competencias estatales o autonómicas,

la referida modificación de las Normas Subsidiarias. No se aprobó a reserva de subsanación de deficiencias, como sucedió con las modificaciones n.º 38 y 39, ni se suspendió la aprobación, como sucedió con las n.º 36, 37 y 40. Por tanto, no debió observar dicho órgano competente ninguna vulneración de la legalidad, ni urbanística, ni sectorial, ni invasión de competencias de la propia Administración regional».

²⁵ STSJ de Castilla-La Mancha de 13 de mayo de 2013, en la que se anula ordenanza municipal de edificación pues se excede al imponer el deber de contar con un local para el almacenamiento de residuos, cuando la norma estatal permite únicamente que la administración (competente) establezca requisitos de diseño y ejecución que facilite la recogida domiciliaria de residuos. «La potestad reglamentaria de los municipios se reconoce, en armonía con su configuración constitucional, (artículo 137 y 140 de nuestra Norma Superior) así como, in totum, en la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de Octubre de 1985 (en el artículo 4.1 de la citada LBRL), pero, como las demás potestades recogidas en el mismo precepto, viene “dentro de la esfera de sus competencias”, cuyo sistema y claves de atribución mediante leyes estatales —comenzando por la propia Ley 7/85 de 2 de Abril— y autonómicas aparece en los artículos 25 y 26 de la propia Ley Básica».

sea por regular una materia que, como mínimo de forma básica, les corresponde a estos ámbitos superiores, o por regularlo de forma distinta, suponiendo ello una vulneración al principio de igualdad de derechos y obligaciones entre los españoles, ex artículo 139 CE²⁶.

- Además, si una determinada materia está regulada en el ordenamiento estatal o autonómico, sus preceptos rectores no pueden ser conculcados en los ordenamientos que en su desarrollo dicten otras administraciones públicas, por aplicación del principio de jerarquía normativa²⁷.
- Tampoco cabe confundir la regulación *praeter legem*, fuera de la ley, con la *contra legem*, contraria a la ley, de tal forma que, en el marco de los requisitos para el ejercicio de derechos subjetivos reconocidos legalmente, las ordenanzas pueden aclarar, desarrollar y concretar dichos preceptos legales²⁸.
- El límite lo constituiría la contradicción con normas superiores, regulando de forma diferente algún determinado aspecto. Por ello, no cabe tampoco la posibilidad de que en una ordenanza municipal se reproduzca la legislación estatal, autonómica o sectorial, pues ello supondría no solo invasión competencial, sino también provocar confusión normativa, conduciendo a la ilegalidad derivada de la norma, como ocurre en

²⁶ STSJ de Andalucía, Málaga, de 7 de septiembre de 2015: «Las telecomunicaciones constituyen un servicio de interés general que necesariamente ha de prestarse, una vez superada la etapa monopolística, en régimen de competencia. Lo cual exige, y dicha exigencia igualmente alcanza a las Corporaciones Locales, que para que exista real y sería competencia, se cree y facilite las condiciones jurídicas y materiales que la hagan posible, y en lo que ahora interesa, debe de preservarse la igualdad, no discriminación y neutralidad de los poderes públicos cuyo ámbito competencial incida o pueda incidir en la prestación del servicio. En tal sentido la LGTel, exige que las condiciones y requisitos que se establezcan por las Administraciones titulares del dominio público, para la ocupación del mismo por los operadores de redes públicas, deberán ser, en todo caso, transparentes y no discriminatorios. Resulta legalmente exigible, pues, que los entes competentes en la regulación de las materias de su competencia relacionadas con las telecomunicaciones, favorezcan y hagan posible, en la medida de sus capacidades, este principio».

²⁷ STS de 5 de octubre de 1988, sobre la disconformidad del reglamento municipal de transmisión de licencias de vehículos con relación al estatal, en virtud del principio de jerarquía normativa, y STSJ de Castilla y León de 23 de diciembre de 2013, en relación con la Instrucción de inspección técnica de edificios del ayuntamiento de Valladolid, en la medida en que no se acomoda al reglamento autonómico de urbanismo.

²⁸ STS de 22 de julio de 1992, sobre Ordenanza municipal en materia de pastos, que no se limita a aclarar y desarrollar las previsiones legales; dice la sentencia que las ordenanzas no pueden sobrepasar «el modo como ha delimitado la Ley la esfera jurídica de los particulares, definiendo los derechos subjetivos y los deberes y los requisitos necesarios para ser titulares de aquellos». STS de 24 de junio de 2014, relativa a la Ordenanza de movilidad. Criterio de vinculación negativa a la Ley para la determinación de las competencias de los Entes Locales, que permite a estas sin previa habilitación legal actuar, dictando ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir. Finalmente, la STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011 establece que la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades se extralimita en su contenido normativo.

aquellos supuestos en que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía²⁹.

- Si las administraciones competentes superiores no hubiesen regulado al respecto cabría la posibilidad que el municipio lo hiciera, siempre considerando no invadir campos que únicamente pueden ser regulados por ley, por el Estado y las comunidades autónomas³⁰.

3.2.2. Normativa específica del juego y las apuestas en Castilla y León

El juego privado presencial en Castilla y León está total y completamente regulado, partiendo de una ley y de su desarrollo reglamentario, para cada uno de los sectores de juego —casinos, bingos, máquinas y salones de juego, apuestas—, de tal forma que una supuesta ausencia de regulación de algún juego, o dentro de él de algún aspecto, que alguien pudiera creer detectar, claramente no constituiría un vacío normativo —véase, por ejemplo, la ausencia de regulación de las apuestas en esta comunidad hasta el año 2014, donde hay que presuponer que el órgano de la administración competente, valorando razones imperiosas de interés general, no consideró hasta ese momento la conveniencia de autorizar su práctica—.

3.2.2.1. Limitación normativa a la instalación de establecimientos específicos de juego

El artículo 9.c) de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León establece que «*corresponde a la Junta de Castilla y León: (...) c) La planificación de los juegos y apuestas incluidos en el Catálogo...*».

²⁹ El Tribunal Constitucional ha asentado en las SSTC 102/2016, de 25 de mayo, FJ 6; 116/2016, de 20 de junio, FJ 2; 127/2016, de 7 de julio, FJ 2, y 204/2016, de 1 de diciembre, FJ 3, y en el ATC 167/2016, de 4 de octubre, una doctrina en virtud de la cual no resulta necesaria la declaración de inconstitucionalidad de la ley autonómica, sino que cabe su mera inaplicación, por haber sido desplazada por la norma estatal al amparo de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE; esto es, declara la inconstitucionalidad sobrevenida de preceptos de ley autonómica, derivada de la modificación de la normativa estatal aplicable, al haberse producido un desajuste entre lo señalado en dichos preceptos autonómicos, que inicialmente reproducían literalmente la legislación estatal, y lo establecido actualmente por esta última.

³⁰ STS de 11 de noviembre de 1991.

En lo que respecta a los casinos de juego, el Decreto 133/2000, de 8 de junio, aprobó la planificación sobre la instalación de estos establecimientos en la Comunidad de Castilla y León, limitando a 4 los casinos en toda la región.

Respecto a las salas de bingo, el primer Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 14/2003, de 30 de enero, limitaba el número de salas de bingo en el territorio de Castilla y León, prohibiéndose su implantación cuando el número de plazas supere la proporción de cuatro plazas por cada mil habitantes de la población donde se pretenda la nueva instalación. Idéntica previsión está recogida en el actual Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 21/2013, de 20 de junio, que, además, prevé que no se podrá autorizar la instalación de nuevas salas de bingo cuando existan otras salas autorizadas dentro de un radio de 300 metros desde la ubicación pretendida.

Sobre los salones de juego, las distancias también fueron establecidas hace quince años en el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 12/2005, de 3 de febrero, que estableció una distancia mínima de 300 metros entre los propios salones.

Idéntica previsión de distancias de los salones de juego se realizó en las casas de apuestas con el Reglamento regulador de las apuestas de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 53/2014, de 23 de octubre, de tal forma que no podrá otorgarse autorización cuando exista otra casa de apuestas ya autorizada a una distancia inferior a 300 metros de la que se pretende instalar. Además, la normativa autonómica aprobada es la primera en España que exige a la empresa que quiera gestionar las apuestas hacerlo obligatoriamente con un mínimo de nueve establecimientos, uno en cada provincia de Castilla y León, para diversificar y evitar su concentración en determinadas localidades.

Por lo que respecta a las máquinas de juego, la planificación fue aprobada por el Decreto 19/2006, de 6 de abril, por el que se aprueba la planificación de las autorizaciones de explotación de máquinas de tipo «B», o recreativas con premio, en la Comunidad de Castilla y León, concretándose en su artículo 3.2 el número máximo de autorizaciones en 17.108 en el año 2008, que nunca ha sido sobrepasado desde entonces.

Con carácter horizontal para todos los subsectores de juego, ahora la nueva redacción del artículo 4.8 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, dada por Ley 6/2017, de 20 de octubre, de medidas de reducción de cargas administrativas para la dinamización empresa-

rial, dispone: «... Asimismo, tampoco se podrán otorgar autorizaciones para instalar establecimientos específicos de juego cuando exista otro establecimiento de la misma naturaleza a menos de 300 metros de la ubicación pretendida»³¹.

3.2.2.2. Distancias a centros educativos previstas en las normas

La redacción original del artículo 4.8 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, establecía que en ningún caso se podrían otorgar autorizaciones para instalar establecimientos específicos de juego en la zona de influencia de centros de enseñanza, que sería determinada reglamentariamente.

En lo que respecta a los casinos de juego, el Reglamento regulador de los casinos de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 1/2008, de 10 de enero, estableció ya hace once años la distancia mínima de 100 metros a centros de educación.

Y esa determinación reglamentaria se produjo, respecto a las salas de bingo, en el primer Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 14/2003, de 30 de enero, que estableció una distancia mínima de este tipo de establecimientos a los centros escolares. Esta previsión está recogida en el actual Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 21/2013, de 20 de junio, que prevé una distancia a centros escolares de 100 metros.

Por su parte, para los salones de juego las distancias también fueron establecidas hace catorce años en el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 12/2005, de 3 de febrero, que estableció la distancia de 100 metros a centros de educación.

Idéntica previsión de distancias se realizó en las casas de apuestas con el Reglamento regulador de las apuestas de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 53/2014, de 23 de octubre: 100 metros a centros de educación.

³¹ Respecto a la distancia entre salones de juego, en Andalucía es de 100 metros, en Aragón 300 metros, en Baleares 500 metros en Palma y 250 metros en el resto de municipios, en Canarias 200 metros, en Cantabria 500 metros, en Cataluña 1.000 metros, en Extremadura 250 metros, en Galicia 300 metros, en La Rioja 200 metros, en Murcia 400 metros, y 200 metros en municipios catalogados como turísticos, en Navarra 400 metros, en País Vasco 500 metros, y en la Comunidad Valenciana 700 metros.

De igual forma, con carácter horizontal para todos los subsectores de juego, ahora la nueva redacción del artículo 4.8 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, dada por Ley 6/2017, de 20 de octubre, de medidas de reducción de cargas administrativas para la dinamización empresarial, dispone: «*En ningún caso se podrán otorgar autorizaciones para instalar establecimientos específicos de juego en la zona de influencia de centros de enseñanza, que se establece en una distancia mínima de 100 metros...*»³².

La normativa autonómica es completa al respecto, regulando no solo las distancias y forma de medirlas, sino incluso qué se debe entender por centro escolar. Y así, los artículos 10.3, 30, 55.6 y 25.1 de los Reglamentos de casinos, del bingo, de máquinas de juego y de los salones de juego, y de apuestas, respectivamente, indican que se incluyen dentro de los centros educativos los centros de educación preescolar y los centros que impartan enseñanza escolar o enseñanza universitaria.

En definitiva, inicialmente las distancias se establecieron reglamentariamente, y ahora se encuentran incorporadas en la Ley 4/1998, de 24 de junio (en virtud de la modificación operada en esta por la Ley 6/2017, de 20 de octubre), lo que determina que se ha elevado de rango normativo, y modificar o reducir tales distancias solo se podría realizar, obviamente, por norma con rango de ley.

3.2.2.3. Controles de acceso

El artículo 7.1 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, establece que a los menores de edad y a los incapacitados legalmente se les prohibirá la entrada en los establecimientos en los que específicamente se desarrollen juegos y apuestas; de igual forma, está prohibido el acceso a los establecimientos dedicados a juego y apuestas a quienes presenten síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas o enajenación mental y los que ostensiblemente puedan perturbar el orden; y también será prohibido el acceso cuando lo declare la autoridad administrativa competente a instancia de la persona misma.

³² Respecto a la distancia a centros escolares, en Asturias es de 100 metros, en Baleares 100 metros, en Canarias 300 metros, en Extremadura 300 metros, en Galicia 150 metros, en La Rioja 200 metros, y en Madrid 100 metros.

El artículo 7.4 de la Ley reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León establece que los establecimientos de juego y apuestas deberán establecer sistemas de control de admisión de visitantes en los casos y condiciones que reglamentariamente se determinen.

En casinos de juego y en las salas de bingo su propia normativa reglamentaria exigió desde un primer momento la existencia de un «servicio de control» en el acceso a los establecimientos.

Desde la redacción originaria del Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 12/2005, de 3 de febrero, en los salones de juego estaba prohibido el acceso a los menores de 18 años, y exigía a estos establecimientos tener obligatoriamente un «servicio de vigilancia» desde el que fueran visibles los distintos puntos del salón, impidiendo la entrada a los menores de edad, a los incapacitados legalmente, a quienes presenten síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas o enajenación mental y a los que ostensiblemente puedan perturbar el orden.

Ahora, tras la última modificación de este Reglamento, dichos controles se han incrementado. Además de lo anterior, dentro de los salones de juego, en las zonas donde estén instaladas las máquinas de juego con premios superiores a los que entregan las máquinas de los bares, y/o tengan apuestas, existirá un «servicio de control» donde se controlará el acceso a los jugadores mediante exhibición del DNI, o estarán bloqueadas todas las máquinas y, previo a su desbloqueo, se identificará a los jugadores mediante exhibición del DNI, para impedir que jueguen los menores, si han conseguido sortear el previo servicio de vigilancia, o las personas que tienen prohibido el juego.

En el Reglamento regulador de las apuestas de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 53/2014, de 23 de octubre, se establece un control total, de tal forma que en las casas de apuestas está prohibido el acceso a menores de 18 años, mediante identificación en la puerta con DNI, y deberán tener obligatoriamente un «servicio de control» en el establecimiento.

3.2.2.4. Reducción de cargas administrativas

La Ley 6/2017, de 20 de octubre, de reducción de cargas administrativas para la dinamización empresarial de Castilla y León, incluyó los establecimientos donde se practica el juego y las apuestas, de tal forma que, cumpliendo lo que se exige en la LGUM, y como se ha acordó en el Consejo de Políticas de Juego —la Conferencia Sectorial en la materia— por el conjunto de comunidades au-

tónomas, se ha modificado el régimen de intervención administrativa, sustituyendo por la presentación de una declaración responsable una de las dos autorizaciones administrativas que, previo al ejercicio de la actividad, debían obtener cada establecimiento —es de las pocas actividades empresariales que estaban sujetas al régimen de intervención administrativa con doble autorización, una la autorización de instalación inicial, que tienen que seguir obteniendo, y otra posterior, tras la realización de las obras de adecuación del local, la autorización de apertura y funcionamiento, que es la que se ha sustituido por una declaración responsable a presentar ante la Administración Autonómica—.

4. CONCLUSIONES

- **Según lo expuesto, el sistema jurídico actual español en la materia de juegos y apuestas, de intervención administrativa intensa, con necesidad de autorizaciones administrativas, importantes controles, y práctica en establecimientos especializados con restricción de acceso** —salvando las conocidas como máquinas B explotadas en la hostelería, en bares y cafeterías, y alguna otra excepción autonómica—, **me parece el más adecuado**, ya que concilia la libertad de su práctica, y la compatibiliza con una política de máxima protección de los menores, impidiendo su acceso al juego, de los consumidores y usuarios, garantizándoles un juego limpio y el cobro de sus premios, así como de protección en el ámbito de la salud pública, de tal forma que, si se producen casos personales de afectación por el juego, actúe para esos pacientes el sistema público de psicología y sanidad psiquiátrica.
- **Se están alcanzando acuerdos en numerosos ayuntamientos en los que se menciona la necesidad de limitar los establecimientos específicos de juego presenciales, imponiendo distancias o directamente prohibiéndolos, utilizando para ello bien la aprobación de ordenanzas específicas reguladoras de los establecimientos de juego o bien acordando la subsiguiente aprobación o modificación de los correspondientes instrumentos de planeamiento urbanístico.**
- **En virtud de los títulos competenciales locales que se suelen utilizar para justificar tales medidas** —protección de consumidores y usuarios, salud, protección de los menores, evitar saturaciones por razones económicas—, **a mi entender, los municipios no pueden regular en ordenanzas o instrumentos de planeamiento aspectos específicos y propios de los establecimientos de juegos y apuestas, al ser una competencia exclusiva de las comunidades autónomas.**

- **Ante posibles excesos normativos locales**, además de las vías de defensa directas que puedan intentar los empresarios particulares o las asociaciones empresariales interesadas, **las otras administraciones públicas —Estado o comunidad autónoma—** que puedan entender vulneradas sus competencias, además de presentar alegaciones voluntarias ante el municipio en fase de proyecto o acudir a su impugnación directa contencioso administrativa, **deberían efectuar el requerimiento previo al ayuntamiento por control de legalidad del reglamento o instrumento ya aprobado, para que proceda a su anulación**, efectuado a través del órgano competente en materia de régimen local, **evitando así judicializar las relaciones interadministrativas**.
- También **resulta conveniente efectuar una comunicación oficial de carácter general del órgano autonómico competente en materia de juego al órgano autonómico competente gestor de la aprobación definitiva de los planes urbanísticos**, advirtiéndole de la ilegalidad, por incompetencia local, de las previsiones que en el ámbito de los establecimientos de juego y de las apuestas puedan contener los instrumentos de planeamiento que tramite.
- **La actividad del juego y de las apuestas está en todas las comunidades autónomas regulada de manera específica, profusa y completa**, quizás en exceso, en un desarrollo y régimen administrativo muy intervencionista, que **hace muy difícil apreciar vacíos normativos**.
- Para cumplir con la normativa europea y no incurrir en vicio de ilegalidad, **los reglamentos que puedan aprobar las comunidades autónomas sobre juegos y apuestas, cuando establezcan cualquier tipo de limitaciones a su establecimiento, deberán expresar en la exposición del texto, aunque sea someramente, la concurrencia de «razones imperiosas de interés general»**, como son la protección de los consumidores y usuarios, la defensa del orden público y los motivos de salud pública, y justificar dos circunstancias, por un lado la necesidad de las medidas contempladas, y por otro la proporcionalidad de las mismas en relación con las previsiones normativas anteriores.
- **La diversidad regulatoria autonómica en materia de juegos y apuestas ha propiciado la crítica jurídica, y muchas veces con razón, ya que no parece que exista fundamento para que, ante una realidad idéntica o muy similar, la valoración que realicen las administraciones autonómicas sean diferentes** —¿por ejemplo, alguien puede sostener que en Castilla y León, Extremadura o Andalucía un niño, cuyo centro escolar está cerca de un establecimiento de juego, se ve más o menos condicionado

psicológicamente en un territorio que en otro y, por lo tanto, la distancia mínima normativamente exigida respecto a ellos pueda ser diferente?—.

Por ello, considero conveniente que se intensifique **la actividad del Consejo de Políticas de Juego —que es la Conferencia Sectorial en la materia—, para que sirva de foro común, donde las comunidades autónomas, con compromiso y en virtud de sus competencias exclusivas, puedan aunar posturas y coordinar medidas necesarias, justas y proporcionadas sobre el juego presencial, con el compromiso de trasladarlas a su normativa.**

